

行政改革の論理

永 戸 力

〈目次〉

- 1 はじめに
- 2 NPM は、行政改革の新たなグローバル・パラダイムたり得るか？
- 3 中年化する NPM
- 4 イギリスの NPM はどこに向かうのか？—コンサルタントの報告書の内容分析から
- 5 公共施設のマイクロ・マネジメント—刑務所運営の日英比較分析から
- 6 おわりにかえて—重層的な危機に直面する公務取引

1 はじめに

本稿では、現代の行政改革を動かすロジックやダイナミズムについて考察する。

1980年代以降、世界各国の行政改革を牽引する理念となったのは、新公共管理論（NPM）と呼ばれる考え方である。NPMのコンセプトは、一口にいえば、「行政に市場メカニズムと民間企業の経営手法を積極的に導入すべきである」というものであるが、具体的な手法は様々な形をとる。代表的な事例としては、1980年代のイギリスにおいて、サッチャー政権が導入した強制入札制度（CCT）、1990年代のアメリカにおいて、クリン

トン政権が進めた国家業績レビュー（NPR）といった改革が知られている⁽¹⁾。行政改革のドクトリンとしてのNPM理論は、競争原理の重視、組織の分解、業績による管理の3点に集約される⁽²⁾。

NPM改革の特異性は、各種行政のオペレーションにおける効率性（費用対効果）や経済性（無駄の削減）を図っていくことのみならず、各種行政の運営体制そのものを民間企業と同様のものに改変し、こうした方向で行政運営がなされるよう行政を動機づける改革、すなわち各種行政を民間企業と同様の自由競争が展開される市場環境の下に置こうとする点にある。平たくいうと、NPMは、行政組織を民間企業と同様の組織とし、市場競争に勝てば生き残り、敗れば淘汰されるという原則に忠実であろうとする行政改革である。こうした改革の背景には、1970年代に入って先進産業諸国が深刻な財政難に陥り、これを打開するため、肥大化した福祉国家をリストラすべしという新自由主義の思想が台頭してきたという事情があった⁽³⁾。

本稿は、NPM改革をもう少し広い文脈から検討し、それが意味するところを深く掘り下げる。そこで、まず、1990年代中盤という比較的早い時期に、NPM改革の自己分解作用ともいべきメカニズムを指摘したクリストファー・フッド（Christopher Hood）の研究⁽⁴⁾を検証する。次いで、2000年代半ば、NPM改革のいわば中年期の課題を検討したクリストファー・フッドとガイ・ピーターズ（Guy Peters）の研究⁽⁵⁾を取り上げる。続いて、行政運営の具体的な事例を分析した研究を追う。第一に、イギリ

(1) 伊藤・出雲・手塚（2022）63-70頁。

(2) 前掲書 67-70頁。

(3) 前掲書 61-64頁。

(4) Hood (1995).

(5) Hood and Peters (2004).

スの会計監査制度改革を方向づけるコンサルタントの報告書の内容分析を行った研究⁽⁶⁾、第二に、刑務所運営における受刑者の自殺リスクのコントロールのあり方について、日英比較を行った研究⁽⁷⁾を検討する。最後に、行政改革の帰結を、多様な危機 (Multiple Austerities) にさらされた各国の公務取引 (Public Service Bargain: PSB) の変容という視点から分析したマーティン・ロッジ (Martin Lodge) とクリストファー・フッドの研究⁽⁸⁾を検討し、NPM 改革がもたらす中長期的影響を明らかにする。

2 NPM は、行政改革の新たなグローバル・パラダイムたり得るか？

フッドは、NPM が従来型の行政に代わる、新しい行政の不可逆的なグローバル・パラダイムであるという主張の是非を綿密に検証する⁽⁹⁾。フッドは、この種の主張の典型例として、デイヴィッド・オズボーン (David Osborne) とテッド・ゲブラー (Ted Garbler) による 1922 年の政府再生 (Reinventing Government) 論を挙げている。彼らは、19 世紀末から 20 世紀初めにかけての進歩主義行政理論と代わる新たな行政パラダイムが世界規模で勃興しつつあると主張する。進歩主義行政理論は、政治行政二分論、専門家による行政、汚職や不正を根絶するための厳格な手続法の適用などの要素から構成されていた⁽¹⁰⁾。アメリカのクリントン政権が推進した国家業績レビュー (National Performance Review: NPR) は、進歩主義行政を産業社会の要請に応じたものであり、現代の脱産業化社会が求

(6) Linsley et al. (2016).

(7) Nakamura (2016).

(8) Lodge and Hood (2012).

(9) Hood (1995).

(10) *ibid.*, pp.104-105.

める政府の理想像とはかけ離れた時代遅れの行政であると断じた。行政学者のなかでも、パトリック・ダンリヴィー（Patrick Dunleavy）のように、今後は、公共サービス供給の多くが、経済グローバル化の勝ち組であるマクドナルドやコカ・コーラのような多国籍企業が有している能力やノウハウを駆使し、規格化された品質で提供できる分権的な執行機関群（decentralized nets of implementation agencies）によって担われるであろうと論ずる者が現れた⁽¹¹⁾。

このような統一的で一貫した形でのパラダイム・シフトが起こっているという主張は誇張である、とフッドは述べる。その理由は第一に、従来型行政の一部が明らかに後退しているということを以って、進歩主義時代の行政を世界規模で代替する単一の行政スタイルが各国で不可避免的に採用され、従来型行政が全く姿を消すと直ちに断定することはおかしい、第二に、各国の行政は独自の文脈を有しており、したがって、各国の行政改革も経路依存的（path dependent）であること、第三に、NPMを構成する様々なドクトリンの一貫性や連続性が誇張される一方、それらのドクトリンが生み出す意図せざる結果（unintended effects）として、それらのドクトリンの自己崩壊（self-disequilibrating）をきたす点が過少評価されていることが挙げられる⁽¹²⁾。

一般論として、大きな政府を持つ諸国家には、NPM的な諸改革に一気に踏み切るのに必要な動機と機会が最も強く連動するであろうことは間違いない。しかしながら、NPMを構成する様々なドクトリンは、相互に矛盾する要素を含んでいる。例えば、前述のオズボーンとゲーブラーの主張は、トップが強いリーダーシップを発揮する必要性を舵取り（steering）という用語で表現している。行政を指導する強力な舵取りが必要であると

(11) *ibid.*, p.105.

(12) *ibid.*, p.106.

いう主張は、後に詳述する文化理論（cultural theory）の枠組みでいえば、階統制主義者（hierarchicalist）の世界観を反映したものである。トップダウンの行政的リーダーシップを唱える主張は、進歩主義時代の専門家行政に多大な信用を寄せる考え方と異音同曲であり、階統制主義という意味では新味はない。合理的な一貫性を欠く政策過程に秩序を与えようとする階統制主義は長い伝統を持っているが、その結果は失敗の繰り返しである。オズボーンたちは、行政に市場競争を持ち込み、政府に活気を吹き込むべしと主張する。これは、個人主義者（individualist）の世界観と整合的である。また、オズボーンたちは行政の現場に権限移譲（empowerment）せよと主張するが、これは平等主義者（egalitarian）の世界観を表現している。個人主義と平等主義は、反トップダウン・反権威主義という点において共通するが誰に権限を委譲するかをめぐって鋭く対立する。個人主義者は、市場における消費者に力を与えよという消費者主権（consumer sovereignty）を唱えるのに対し、平等主義者は、地域住民に政治権力（political power）を付与することを望む。オズボーンたちは、両者の価値観の対立に対する解決策を示していない⁽¹³⁾。

次に問題となるのは、新しい単一のパラダイムに世界中の行政が収斂していくというオズボーンたちの主張である。これは、明らかな誤りである。第一に、EU 官僚制や OECD 官僚制が NPM の諸原則を採用していない。一見して類似した行政改革であっても、異なる理由から推進されており、自動的に同じ結果につながるとは断定できない。例えば、NPM 的な経営裁量主義（managerialism）は、社民党支配のスウェーデンでは、国家の役割に大きな変更を加えないための保守的な駆け引きとして採用されているのに対し、イギリスのサッチャー政権は、国家の役割を根本的に削減する第一歩として採用されている。第三に、各国の行政は、現実に単一のモ

(13) *ibid.*, pp.107-108.

デルに収斂していない。ニュージーランドやイギリスは確かに、行政サービスの経営裁量主義改革に傾斜しているが、ドイツでは、連邦レベルの行政はほぼ手つかずのままであり、オーストラリア政府は、政策と執行を切り離すのは危険であるとして、エージェンシー化に抵抗した。1980年代に限っていえば、フランスやスペインは広域レベルの分権改革に着手したのに対し、サッチャー政権のイギリスは集権化を志向した。そして、政府内部の規制緩和・廃止を目指したアメリカの国家業績レビューに追随する国はない。なぜなら、各分野の官僚制に対する議会のマイクロ・マネジメントが行われる特異な権力分立構造を有する国は、OECD 諸国では他にないからである⁽¹⁴⁾。

第三の問題は、新たなパラダイムが数十年続くような行革理念・行革実践を導き得るかどうかである。イギリスの事例を検討するだけでも、行革のアジェンダは刻々と変わることがわかる。イギリスの行政改革は、1970年代には行政サービスの量を削減することに重点があったのに対し、1980年代後半になると公共サービスの質の向上に焦点が移り、1990年代半ばになると、行政サービスの適正運営や不正撲滅を意図するガバナンス(governance)論に論点が移っていった。このように、新たなパラダイムが安定性を欠く理由は大きく分けて2つある。第一に、人々の価値観は4つの類型の世界観に分かれ、相互に反発するという点が挙げられる。個人主義者は、競争を促進する解決策を志向し、平等主義者は、集団内の相互作用を志向する。階級主義者は、集権的権威に基づく規則的統制を志向する。運命論者(fatalistic position)は、役人による収賄や強請の機会を極小化すべく、行政運営の予測不可能性を高めようとする。それぞれの立場が好む解決策には一長一短があり、全ての世界観を満足させるような単一の解決策はない。いかなる型の世界観が志向する単一の解決策に傾斜

(14) *ibid.*, pp.109-110.

したとしても、他の世界観の支持者は驚きや失望 (surprise and disappointment) を覚え、批判や反発を浴びせることになるだろう。行革のトピックが短期間のうちに刻々と変化する理由のひとつは、この辺にある⁽¹⁵⁾。

第二に、行政改革は、副次効果ないし逆効果といった意図せざる結果を生む。例えば、NPM が推奨する市場化テストを、刑務所運営に適用した場合にどうなるか。その場合、安値で刑務所運営を請け負う民間企業が落札し、その会社は効率を上げると称して、受刑者の職業訓練費を削るかもしれない。そうなれば、受刑者の更生が阻害され、社会不安が高まる恐れがある。無駄を極限まで削ぎ落した最小購入国家 (minimal purchasing state) は、安い税金・効率的な行政サービス供給という理想的な結果を意図しているが、実際には、意図せざる2つのシナリオを生む可能性が高い。1つ目のシナリオは、首無しチキン国家 (Headless Chicken State) である。首無しチキン国家においては、行政責任を明確化するルールが何もなく、したがって、行政責任を負う単一の主体がない。首無しチキン国家は、アメリカの行政や1980年代および1990年代のイギリスの地方行政では一般化した。2つ目のシナリオは、麻痺した契約国家 (Gridlock Contract State) である。麻痺した契約国家においては、公共サービス供給は全て、ビジネスライクに民間企業が処理する仕事となる。その典型例は、アメリカの医療サービスである。市民は民間保険会社に保険料を支払うが、受けられるサービスの量や質は保険会社が被保険者たる市民に対して一方的に課す複雑な契約事項に左右される。市民は不満があれば、理屈の上では法廷に訴えればよいのだが、契約事項を規制するルールはたいてい巨大国籍保険会社にとって有利にできており、適切なサービスを受け

(15) *ibid.*, p.111.

られない市民を苦しめる⁽¹⁶⁾。

NPM が逆効果を生む過程として、サム・シーバー (Sam Sieber) が提起した7つの転換メカニズムに依拠して考察する (表1)。

表1 シーバーの7つの転換メカニズムと NPM

メカニズム	因果プロセス	例
機能的破綻 (functional disruption)	行政組織のシステム・ニードが破綻し、改革が改善を意図する条件を悪化させる	規制される側の専門家をターゲット行為に走らせ、規制の効果を減殺する監査爆発 (audit explosion) 現象
悪用 (exploitation)	改革によって、敵対者や日和見主義者が、望ましい効果とは全く逆のことを達成する機会が創出される	キャリア官僚が私利を得るために、福祉行政を外注化あるいは分離する
目標の転移 (goal displacement)	改革の基本目標が、手段の目的化によって達成できなくなる	中間管理層の公務員に業績報告を義務づけた場合、業績を上げるのではなく、業績報告の書類作成業務そのものが目的化する
挑発 (provocation)	権威に対する服従を意図した改革が、紛争の激化や協調関係の喪失をもたらす	規則を厳格に守らせることによって、原理的な不一致を生み出したり、信頼に基づく服従を毀損する
分類 (classification)	ラベリングやカテゴリー化によって、汚名を意図したものが勲章の証となる、あるいは勲章を意図したものが汚名の刻印となる	短期的業績給の導入によって、作業集団の協調行動が否定的に動機づけられる
過剰投入 (overcommitment)	達成できない目標を追求するために諸資源を使い果たし、改革が自滅する	誇大広告を掲げて始められた改革が後に幻滅を生み、自滅する
ごまかし (placation)	いい加減な妥協あるいは独善的な成功幻想によって状況が悪化する	改革スキームによって、大規模かつ実質的な問題を棚上げし、常に再組織化することを目指すような政策形成が行われる

出典：Hood (2005) p.114. Table 1 を一部簡略化。

(16) *ibid.*, pp.111-112.

上記の表にある7つの転換メカニズムを経て、NPM的な諸改革は、致命的な解決策 (fatal remedies) と化し、自己破壊的な効果を生む。この7つの転換メカニズムに従うのは、NPM的な行政改革だけではない。どれかひとつの型の世界観に基づく行政運営は2つの理由から、逆効果を招く可能性が高い。第一に、ひとつの型の世界観に傾斜した行政運営は、盲点 (blind spots) に陥りやすく、機能的破綻やごまかし、過剰投入のプロセスを通じて逆効果につながるであろう。第二に、それぞれの型の世界観に基づく行政運営は、文化的異質性が高い文脈では、他の型の世界観と衝突し、悪用、挑発、分類、目標の転移を通じて逆効果につながるであろう⁽¹⁷⁾。これらの考察に基づき、NPMは今後、エンパワメントのように複数の世界観から異なる意味を付与され、紛争の種となるレトリックを散りばめつつ、両立不可能な複数のドクトリンを同時に抱え込むであろうという予測、そして、意図せざる副次効果および逆効果の認識が深まるとともに、代替的ドクトリン (alternative doctrines) が次々と提起されるであろうという予測が導かれるとフッドは述べている⁽¹⁸⁾。

3 中年化する NPM

フッドはすでに1995年の時点で、NPM改革がもたらす意図せざる結果としての逆効果を論じていたが、そのスタンスは、およそ10年を経た2004年の研究においても基本的に変わっていない。2004年のフッドとピーターズの研究では、NPMの研究史をその誕生から成熟に至るプロセスという観点から振り返り、NPM的な諸改革が生み出す逆説的な効果 (paradoxes) をいかなる視角から説明するかという論点に焦点を当てて

(17) *ibid.*, pp.113-115.

(18) *ibid.*, p.116.

いる⁽¹⁹⁾。その内容を順次検討していこう。

フッドとピーターズは、NPMの研究史を3つの段階に分けている。第一に、1980年代後半から1990年代前半にかけての初期の段階である。この段階では、1980年代に始まったアメリカ、イギリス、ニュージーランドなどアングロ・サクソン諸国の公共部門経営裁量主義（public sector managerialism）改革に注目が集まった。この改革の基本線は、経済合理主義の立場から小さな政府を志向する新保守主義（New Right）の改革アジェンダに応ずるものであり、こうした改革が新保守主義の台頭以前の時期との行政と隔絶した顕著な特徴を有する点を指摘したり、こうした改革の因果メカニズムを経験的に検証したり、こうした改革の新保守主義的なイデオロギイ的の偏向を哲学的に批判するような研究が行われた⁽²⁰⁾。

第二段階は、1990年代中盤の時期に相当する。この時期になると、NPM改革の多国間比較分析が意識的に行われるようになり、「ある国々はNPM改革を牽引し、他国を刺激する国（movers and shakers）であり、別の国々は改革先進国の後塵を拝する居眠り国（more laggard or inert cases）である」といった類の含意を引き出す研究が数多く現れた。第三段階は、1990年代末以降の時期に相当する。この段階では、NPM研究が一大研究分野として制度化されていった。具体的には、社会科学の国際的な百科事典にNPMの用語が掲載されるようになり、かつてハーバート・サイモンが正統派行政学を「科学ではなく、ことわざのかたまり」と断じた有名な批判を想起させるようなマイケル・バーズレイ（Michael Barzelay）の研究が現れた。NPMを国際的な行政改革の一大潮流として位置づける研究分野が制度化されるほど成熟すれば、NPM改革がもたらした様々な結果を逆説や驚きとして評価する、つまりは、NPM改革のマ

(19) Hood and Peters (2004).

(20) *ibid.*, pp.267-268.

イナス面を冷静に捉える研究も増えてくる。NPM 研究は、中年期 (middle age) に入ったのである⁽²¹⁾。

フッドとピーターズは、NPM 改革の逆説や驚きを分析する視角として、人間行動の意図せざる結果を分析するマートン学派、格子・集団文化理論に基づく驚きの分析、複雑な社会技術体系 (complex socio-technical systems) の非連続性や非線形性の分析の3つを挙げる。これら3つのアプローチは相互に排他的ではなく、重複する部分もある。まず、マートン学派の分析を取り上げよう。人間行動の意図せざる結果を社会学的に分析するというアイディアは、遡れば、デイビット・ヒュームやアダム・スミスといった啓蒙期の西洋社会科学から続く長い伝統を持っている。社会行動の意図せざる結果を体系的に分析した最初期の研究としては、アメリカの社会学者ロバート・マートン (Robert Merton) の1936年の博士論文が挙げられる。マートンはこの論文のなかで、17世紀のイギリスにおいて禁欲的なプロテスタントが偶然にも近代科学の勃興を正統化したと論じた。マートン学派の伝統は、アアロン・ウィルダフスキー (Aaron Wildavsky)、アルバート・ハーシュマン (Albert Hirschman)、チャールズ・ペロー (Charles Perrow) などの研究者に受け継がれたが、なかでも、前述のサム・シーバーによる意図せざる結果を生み出す7つの転換メカニズムの分析—いかなる社会介入も、その設計者が良かれと思って意図したこととは全く逆の結果を招くという理論—は際立った業績である⁽²²⁾。

NPM 改革の意図せざる結果を分析した研究を3つ挙げる。第一に、ボブ・グレゴリー (Bob Gregory) の生産逆説 (production paradox) の分析がある。組織の活動やその成果が客観的に計測できる場合、そのような組織は生産エージェンシー (production agencies) と呼ばれる。モノやサービ

(21) *ibid.*, pp.268-269.

(22) *ibid.*, p.269.

スを生産し、それらを顧客に売って利益を得ようとする民間企業の多くは、生産エージェンシーといえるだろう。NPMは、その多くが生産エージェンシーたる民間企業を評価する物差しを、公共サービスを提供する行政組織に当てはめようとする。行政組織が提供する公共サービスの多くは、その活動や成果を客観的に測定できるものではない。グレゴリーによれば、徴税などの行政事務をアウトソーシングし、子会社化することによって、生産エージェンシーを評価する物差しをこれらの行政事務に無理やり当てはめた結果、行政事務の執行責任がかえって曖昧になったという。徴税事務において脱税を客観的な意味でゼロにすることは理想的目標には違いないが、徴税事務を子会社化し、その子会社に脱税ゼロを達成する責任を無理に負わせれば、徴税コストが跳ね上がることは目に見えている。これは、シーバーの転換メカニズムでいえば、過剰投入に相当する事態であろう⁽²³⁾。

第二に、モシェ・モア (Moshe Moar) による経営裁量主義の逆説 (managerial paradox) の分析がある。モアによれば、公共サービス供給を担う組織のマネージャーの経営裁量を最大化する経営裁量主義改革には、公共サービス供給を非政治化 (depoliticizing) する意図があったという。しかしながら、経営裁量主義改革は、政治家によるマネージャーの首の頻繁なすげ替えを招き、本来であれば肅々と進めるべき公共サービス供給事務を政治化する結果に終わった。この結果が本当に意図せざるものであったかどうかは、微妙なところである。経営裁量主義改革は元来、公共サービス供給のマネージャーたる公務員が、選挙で選ばれた政治家に対して負う責任をより強化する意図があったともいえるし、公共サービスのマネージャーの首が頻繁にすげ替えられたという事態も、業績目標の必達をマネージャーに対して厳格に課した結果にすぎなかったとも解釈できる。

(23) *ibid.*, p.270.

いずれにしても、経営裁量主義改革が公共サービス供給の効率化や円滑化を意図していたことは間違いないので、こうした結果を招いたのは、シーバーの転換メカニズムでいえば、機能的破綻に当たるだろう⁽²⁴⁾。

第三に、NPMのネオ・トクヴィルの逆説（neo-Tocquevillian paradox）を指摘する議論がある。これは、アレクシ・ド・トクヴィルのフランス革命分析にちなんだ命名である。トクヴィルは、フランス革命がブルボン朝の絶対主義行政を一掃しようと意図していたのにもかかわらず、革命後のフランスでは、ブルボン朝の集権的行政が一層強化される結果に終わったと分析した。同じようなことは、NPM改革についてもいえる。NPM改革は元来、新保守主義政権が始めたものであるが、1990年代半ばに、第三の道（third-way）を自称する中道左派勢力が新保守主義から政権を奪うと、NPM改革はより洗練された形で進められた。事後的な結果の評価による統制や経営裁量主義を定式化したオズボーンとゲーブラーの政府再生論を本格的に実行に移したのは、アメリカの中道左派であるクリントン政権であった。従来、手続き志向であった公務員の意識を結果志向へと劇的に変えると称して実際に行われたのは、クリストファー・ポリット（Christopher Pollitt）たちの多国間比較分析によれば、煩瑣な監査やコンプライアンスの手続きを公務員に対して厳格に課すことだった。新たな監査やコンプライアンスのルールはもちろん、公務員の仕事がより望ましい結果に結びつくことを意図したものであったが、実際には、新しい監査やコンプライアンスのルールに公務員を従わせること自体が目的化した。これは、シーバーの転換メカニズムでいえば、目標の転移に当たるだろう⁽²⁵⁾。

2つ目のアプローチは、NPM改革がもたらす文化的な驚きを分析しよ

(24) *ibid.*, pp.270-271.

(25) *ibid.*, p.271.

うとするものである。既述のように、格子・集団文化理論は、4つの型の基本的な生活の仕方 (ways of life) を反映して、世界観の4類型が成立すると考える。このアプローチに基づく研究を3つ挙げる。まず、リチャード・ローリン (Richard Laughlin) による予算削減 (fiscal squeeze) の研究がある。何らかの環境変化が起こった際、何とか工夫してそれに対応しようとすることを一次的反応 (first-order response) といい、環境変化に連動して新しい価値を生み出すことを二次的反応 (second-order response) と呼ぶ。ローリンによれば、NPM改革の典型的な発想は、行政組織の予算を削減すれば、行政組織は一次的反応から二次的反応へと移行し、行政組織の核心が深甚な変化 (deep change) を起こすというものである。行政は民間企業と違って倒産がないからお気楽だ、だから予算を減らして倒産の危機に直面させれば、公務員は驚いて自己革新を始めるだろう、というわけである。上から問答無用で予算を減らし、競争による淘汰の可能性に行政組織をさらすというNPMの戦略は、階統制主義者と個人主義者の世界観を反映しているが、そのような改革が階統制主義者と個人主義者の思惑通りの結果を実際に生むことはないという。同じことは、個々の行政組織のレベルのみならず、政府レベルでもいえる。NPM改革のグローバルな革新性・不可避性が連呼される一方、例えば、深刻な財政難に直面しているはずのイタリア政府やギリシャ政府がNPM改革を大々的に実行する気配は一向にない⁽²⁶⁾。

第二に、トロブリアン島のクリケット (Trobriand cricket) 現象の分析がある。ある文化において普及した実践を別の文化的な環境に移入した際、それが全くの別物に転化してしまう現象を指す。NPM改革は、従来型の行政が公務員に無意味なペーパーワークを大量に課すことで公金を無駄遣いしていると考え、公務員のペーパーワークの削減を法制化する野心

(26) *ibid.*, pp.272-273.

的な改革が実際にアメリカで行われたが、公務員のペーパーワークを減らすためのペーパーワークを担う業務需要が新たに発生したという。この種の官僚制的逆説 (bureaucratic paradox) 現象は先進国でも発展途上国でも観察されるが、中国では、人民解放軍をリストラしようとして、私企業分野に人民解放軍が広く進出する事態を招き、一種の焼け太り現象が発生した⁽²⁷⁾。

第三に、NPM 改革がもたらした経験に対する願望の勝利 (triumph of hope over experience) の分析がある。短期的業績給、合理的予算編成手法、電子政府 (e-government) などの改革は、無数の政府、無数の自治体によって採用され、失敗し、失望を生んでいるが、失敗や失望を生んだ改革と同じ改革がまた無数の政府、無数の自治体で繰り返される。その背景には、どの政府、どの自治体も同じコンサルタント会社に改革パッケージの立案を外注しているという事情がある。コンサルタント会社もそれが自社の儲けにつながるから、確実な根拠は何もないのに、「電子政府が実現すれば、政府のランニングコストを劇的に減らせますよ」などと宣う。コンサル会社のいわば「改革利権」は、コンサル会社と癒着した一部の官僚や政治家の既得権でもある。この種の既得権に支えられた技術を、デイビット・コリングリッジ (David Collingridge) は柔軟性のないテクノロジー (inflexible technologies) と名づけた。柔軟性のないテクノロジーは驚きと失望を繰り返し生むが、強固な既得権を背景としているので、通常の試行錯誤による漸進的な学習過程に従わない。ネーミングは大仰だが、いざ実行に移されると失敗と失望を生み、それにもかかわらず、似たような事業が延々と繰り返される現象は、日本でも、例えば、文部科学省による大学改革の度重なる失敗 (スーパーグローバル大学創成事業)⁽²⁸⁾、全国各地の自治体が

(27) *ibid.*, pp.273-274.

(28) 青木 (2021) 第 5 章。

推進する地方活性化事業の失敗（地方創生関連事業）⁽²⁹⁾という形で観察される。

3つ目のアプローチは、システム非連続性・非線形性についての分析である。ジョン・ドライゼク（John Dryzek）は、漸変主義（incrementalism）を批判する文脈において、ある地点までは漸变的な変化が望ましい結果を生むとしても、その点をわずかでも超えると予期せぬ大問題（major unanticipated problems）を引き起こすという閾値（threshold）効果に論及している。また、ハーベイ・ブルックス（Harvey Brooks）は、自動車や原子力分野を例に、テクノロジー単一文化論（technological monocultures）を展開している。ブルックスによれば、あるテクノロジーが支配的になると、そのテクノロジーの発展は、広い視野でのリスクマネジメントやより高い次元での社会的影響には目が向かず、単なるコスト削減やルーティン化を目指して行われる。このような分野での技術革新は長期に渡って自己制約的（self-limiting）になるとブルックスは述べている。非線形的な変化を引き起こすのは、軍部によるクーデターのような突発的の事象や新たな技術に対する政治的自覚が急激に発生した場合などに限られるだろう。つまり、非線形的な変化は予測不可能である⁽³⁰⁾。

NPM改革においても、同様の非線形的現象がみられる。例えば、アメリカのクリントン政権が打ち出した国家業績レビューに対して、大規模な戦争を抱えていなかった当時の国防総省は、目指す目標を特に決めない「革新ラボ(reinvention labs)」なる組織を設置した。この時期のアメリカ軍は、冷戦が終結して共産ブロックが崩壊し、かつての強大なソ連軍を主敵とする構図が弱まって、将来の戦争に向けた軍備がいかなるものであるべきかという明確な目標意識が薄かったという事情もあっただろうが、どのよう

(29) 木下（2016）を参照されたい。

(30) Hood and Peters (2004) p.275.

な兵器が開発されるかわからないような研究組織を新設するのは、軍隊組織にとって危険であることは否定できない。また、執行機能を担う行政組織を無数のエージェンシーに細分化したイギリスの行政改革は、行政システムの複雑性を高めただけで、問題解決に資するどころか、行政に関心がある市民を混乱させ、市民による実効的な行政監視を阻害した可能性が高い。最後に、イソップ物語に出てくるウサギとカメの競争の話がぴったり当てはまる事例もある。NPM改革において、イギリスは先頭をひた走るウサギであり、ドイツは歩みの遅いカメとみなされるのがお決まりのイメージであるが、見方を変えれば、イギリスのNPM改革は、ドイツの行政がNPMの流行以前に到達していた成果を、後追いで獲得しようとしただけともいえる⁽³¹⁾。

NPM改革がもたらす様々な逆説を分析することに何の意味があるのかという問いに対して、フッドとピーターズは以下の3点を指摘する。第一に、NPM改革の推進者たちに対して、根拠薄弱な制度設計に基づく改革案を安易に採用しないように警告する意味がある。第二に、NPM改革の推進者たちは他者に対してエビデンスに基づく学習(evidence-based learning)の必要性を訴えるが、自らは歴史の教訓に学ぼうとしない。19世紀の功利主義者たちは、NPMと似たような改革を提案した歴史があるのだが、NPM改革の推進者たちは功利主義者の失敗に学んではどうか。第三に、NPM改革の推進者たちは、自らに都合のいい「エビデンス」や「サイエンス」をつまみ食いする悪癖がある。このような悪癖がNPM改革の逆説を生む大きな原因となる。もとより、政権を主導する政治家や官僚たちが、経験に謙虚に学び、自己の行動をそうした学びに沿った形で変容させようとする動機と機会が揃ってもたらされるという想定自体が非現実的ともいえる。しかしながら、NPM改革の逆説と向き合う行政学がイデオ

(31) *ibid.*, pp.275-276.

ロギーやことわざの寄せ集めであってはならない⁽³²⁾。

4 イギリスのNPMはどこに向かうのか？ —コンサルタントの報告書の内容分析から

NPMのドクトリンとして、既述のように、業績による管理が挙げられていた。このドクトリンは、従来型の行政が手続きによる管理を志向していたことに対するアンチテーゼである⁽³³⁾。このドクトリンには、適正で民主的な行政という美名の下で、煩瑣な手続きに固執し、無意味で大量のペーパーワークをこなすだけの公務員はもう要らないという含意があるのだが、他方で、公務員に意識改革を迫るという意味合いも大きい。

行政の仕事は基本的に、税金を原資とする公金によって運営されるものであり、金儲けを主要な目的とする民間企業とは異なる。つまり、行政の仕事は、売上げや利潤のように明確でわかりやすい仕事の成果指標がない。儲け仕事でなくても社会で必要とされる仕事を、市民や民間企業が税金を出して公務員にやってもらっているという言い方もできる。教科書的には、集合行為問題を解決するために税金を原資として公共財を提供することが行政の存在意義であると説明される⁽³⁴⁾。換言すれば、公共財の標準的な説明は、民間企業がやっている儲け仕事だけでは世の中は回らないという点を前提にしているのだが、NPMはこの点に異議を申し立てる。NPMは、深刻な不景気と財政危機が続いた1970年代に大きな政府が失敗したという文脈を背景としているので、「打ち続く不景気に呻吟する市民や民間企業が必死の思いで血税を取めているのだ」というイメージが根底にある。

(32) *ibid.*, pp.278-279.

(33) 伊藤・出雲・手塚 (2022) 70 頁。

(34) 前掲書 5-8 頁。

NPMはこうしたイメージを前提として、「不景気に苦しむ市民が必死に納めた血税から給料をもらっている公務員が、市民の利益そっちのけで、煩瑣な手続きや無意味な書類作りに明け暮れている」という結論を引き出す。NPMは、公金意識の希薄な怪しからぬ公務員を大量に生み出す構造的原因は、その仕事の良し悪しが結果によって評価されないからだと考えられる。

NPM理論においては、売上げや利潤といった明確な指標によって評価されない公務員は、無意味な手続きや書類作りにかまけて市民の利益を顧みないだけでなく、自己の昇進や給与増に結びづく予算獲得や縄張り拡張といった利己的な行動に精を出すことによって、市民の利益を積極的に害する。公務員の利己的な予算獲得競争や縄張り拡張競争に終止符を打つためには、市民によって望ましい結果を生む仕事に公務員が精を出さざるを得なくなる誘因を組み込んだ何らかの仕掛けが新しく構築されねばならない。

NPM理論には、このように、民間企業の諸活動に対する性善説を前提としている。資本主義経済への一種の崇拜といってもよい。民間企業の組織や制度は、NPMが考えるほどうまく回っているのだろうか。本章では、民間企業が従うべき会計や監査の基準や制度、実践のあり方を調査する財務報告評議会（Financial Reporting Council: FRC）の活動を分析したフィリップ・リンズレイ（Philip Linsley）たちの研究⁽³⁵⁾を検討する。イギリスでは、経済成長を支援する責任を有する省庁として、2009年から2016年までの間、ビジネス・イノベーション・技能省（Department of Business, Innovation and Skills: BIS）が設置されていた。FRCはBISの設置以前から存在していて、民間企業の会計や監査、ガバナンスのあり方に関する政府の規制の適正さを評価し、必要があれば、改革を勧告する責

⁽³⁵⁾ Linsley et al. (2016).

務を負う機関であったが、2000年代後半のリーマンショックの際、FRCは、イギリスの民間部門のコーポレート・ガバナンスに関する基準や規制を強化することは難しいという結論の報告書を出していた⁽³⁶⁾。

FRCはれっきとした公的機関であり、FRCの議長はBIS大臣から任命され、2013年度のFRCの運営予算は2600万ポンド（日本円にすると50億円弱）に上った。FRCには、職務小委員会（Conduct Committee）と基準小委員会（Codes and Standards Committee）が設置され、前者は専門職としての会計士の職務のあり方を議論し、後者は、実際の会計や監査の基準、コーポレート・ガバナンスコードのあり方を議論する。日本でも会計士の威信や社会的地位は高いし、会計監査の制度や会計士の職務が資本主義経済を支える制度や実践として非常に重要であることは論を俟たないが、会計士の職務の細かな専門的内容が、常に大きな政治問題として一般市民が認識されるかという点、そうではないだろう。この点は、イギリスでも同じである。FRCは、一般市民があまり関心を持たない会計や監査の基準や実践について、専門的見地から政府に対してコンサル業務を行う機関である。リンズレイたちは、FRCがコンサル業務として政府に提出した報告書のうち、2009年のもの、2010年のもの、2011年のものの3つを取り上げるとしている。まず、2009年の報告書は、「散らかったものを一掃するプロジェクト（Cutting Clutter project: CC）」と銘打って出され、文字通り、会社が公表する長々とした報告書の内容を圧縮するよう求める趣旨となっている。第二に、2010年の報告書は、「会計士懐疑主義プロジェクト（Auditor Scepticism project: AS）」と名づけられたもので、事後的な監査の実効性に疑問を突きつける趣旨（会計士がいくらがんばって仕事をして、リーマンショック後に金融機関が連鎖的に倒産して深刻な不況を招くような危機は防げないという趣旨）となっている。第三に、

⁽³⁶⁾ *ibid.*, p.988.

2011年の報告書は、「会社の受託責任を実効あるものとする（Effective Company Stewardship: ECS）」と銘打って出され、会社の責任者は、投資家の大事な金を預かっている以上、投資家の利害関心に沿って適切に受託責任を果たすべきであると強調する趣旨のものである。会社がスチュワードシップを果たすのは理屈の上では至極当然であるが、現実には、会社を己の私利私欲によって不当に喰い物にしたり、投資家から預かった金を本業とは関係のない危険なマネーゲームにつき込むような輩が後を絶たず、社会問題化しているということであろう⁽³⁷⁾。

リンズレイたちがやろうとしているのは一種の言説分析であるが、言説の意味を捉えるために、メアリ・ダグラス（Mary Douglas）の文化理論の枠組みを利用している。ダグラスの文化理論では、集団の構成員たちがお互いに拘束されている程度を集団次元とし、社会的な相互作用が規制されている程度を格子次元として、社会的な連帯（solidarity）に関わる4つの型の世界観を析出する。第一に、個人主義的連帯（低格子・低集団）では、個人は、誰と協力するかは己の利益を基準に決定する。集団より己の利益が優先される世界観である。第二に、階統制主義的連帯（高格子・高集団）では、個人は集団内部の強い規制に服す上に、集団次元を超えた権威やルールへの服従も強く求められる。第三に、包括主義的（enclaved）連帯（低格子・高集団）では、個人を規律づける集団内部の規制は必要最小限に抑制される。その代わりに、集団の同質性は高く、同質化しない部分は異界（outside world）として排除される。孤立主義的（isolated）連帯（高格子・低集団）では、個人は多くの規制に直面するが、自己の社会的役割を自ら選び取るという要素がほとんどなくなる。すなわち、社会的な相互作用の結果は、運命任せとなる。各型の連帯を支持とする者は、己の目標を達成するために、他の型の連帯を支持する者と協力する。また、ある型

(37) *ibid.*, pp.989-990.

の連帯を支持する者が他の型の連帯へと支持を移すことによって、共同体全体の支配的な連帯類型が変化する⁽³⁸⁾。ダグラスの理論的な想定を FRC の事例に落とし込んで仮説を立てると、次のようになる。

仮説 1 (a) 4つの型の連帯について、それを支持する者が必ずおり、その見解が3本の報告書全てに現れるだろう。

仮説 1 (b) 階統制主義的連帯が、他の型の連帯よりも多く現れるだろう。

仮説 1 (c) 孤立主義的連帯は、他の型の連帯よりも現れる頻度は少なくなるだろう。

仮説 2 4つの型の連帯によって示される議論のテーマは、3つの報告書に共通して現れるだろう。

仮説 3 規制者の世界観は、3つの報告書の結論に大きな影響を与えるだろう。

仮説 4 特定の解決策のある部分を達成するために、複数の型の世界観を支持する折衷主義者 (hybridity) が現れるだろう⁽³⁹⁾。

リンズレイたちは、FRC の3つの報告書全体を精査して、全136個の主張 (responses) を特定した。内容分析は多少なりとも主観性を伴うが、クロンバックの α によって計測されるコーダー間の信頼性 (inter-coder-reliability) は81%であり、十分な信頼性を担保したという。コード化の基準は、以下の表にまとめられている (表2)。

(38) *ibid.*, pp.990–991.

(39) *ibid.*, pp.992–993.

行政改革の論理

表 2 各型の連帯の特徴を識別する指標

個人主義	個人の自由, 起業家精神, 個人の利益ないし成功というコンセプト 取引・交換・交渉は個人の責任としてなされる場合に意味がある考え方
階統制主義	伝統, 権威, 警察による取締りや監視, ルールの尊重, 全体への関心, 忠誠というコンセプト
包括主義	理想主義, 正義, 公平, 倫理的行動, 世間一般に対する配慮 (consideration of wider constituencies) というコンセプト
孤立主義	人間はその日暮らしの孤立した存在であり, 世界は恣意的で気まぐれで, なるようにしかならないというコンセプト

出典: Linsley et al. (2016) p.994. Table 1 を一部簡略化。

表 2 の指標に基づいて分析した結果は, 以下の通りである (表 3)。

表 3 支配的および副次的連帯の分布状況

支配的および副次的連帯	FRC の報告書における主張の数と割合			合計
	CC	AS	ECS	
階統制主義が支配的	4 (12.9%)	6 (23.1%)	22 (27.8%)	32 (23.5%)
階統制主義が支配的で個人主義が副次的	6 (19.4%)	4 (15.4%)	8 (10.1%)	18 (13.2%)
階統制主義が支配的で包括主義が副次的	2 (6.5%)	1 (3.8%)	0 (0.0%)	3 (2.2%)
個人主義が支配的	7 (22.6%)	7 (22.6%)	30 (38.0%)	44 (32.4%)
個人主義が支配的で階統制主義が副次的	10 (32.3%)	6 (23.1%)	16 (20.3%)	32 (23.5%)
包括主義が支配的	2 (6.5%)	1 (3.8%)	3 (3.8%)	6 (4.4%)
孤立主義が支配的	0 (0.0%)	1 (3.8%)	0 (0.0%)	1 (0.7%)
主張数の合計	31	26	79	136

註 1: 階統制主義が支配的な連帯は 53 個の主張 (全体の 39%)。

註 2: 個人主義が支配的な連帯は 76 個 (全体の 55.9%)。

註 3: 各列の合計は必ずしも 100%にならない。

出典: Linsley et al. (2016) p.994. Table 2 を一部簡略化。

さらに、世界観の各類型が志向するテーマがFRCの3つの報告書に記載されているかどうかについても分析した（表4、表5、表6）。

表4 階統制主義志向のテーマの有無

テーマ	FRCの報告書		
	CC	AS	ECS
会計専門職やその専門的技量を擁護・信頼する	あり	あり	あり
規制を擁護する	あり	なし	あり
知識が完全かつ組織化されたものであるべきと考える	あり	なし	あり
共通の目標が重要であると考え	あり	なし	なし

出典：Linsley et al. (2016) p.995. Table 3 を一部簡略化。

表5 個人主義志向のテーマの有無

テーマ	FRCの報告書		
	CC	AS	ECS
規制を重荷ないしコストと考える	あり	あり	あり
投資家にとって意味ある情報が必要であると考え	あり	あり	あり
ルールより原則を好む	あり	あり	あり
理論より実践を好む	あり	あり	あり

出典：Linsley et al. (2016) p.996. Table 4 を一部簡略化。

表 6 包括主義志向のテーマの有無

テーマ	FRC の報告書		
	CC	AS	ECS
会計や監査に関わる実践が広範な社会的インパクトを与えることに自覚的であるべきと考える	あり	あり	あり
透明性を擁護する	あり	あり	あり
世界の脆弱性に対する認識の重要性と、脆弱性に対抗する復元力 (resilience) の必要性を擁護する	あり	あり	あり
国際財務報告基準 (International Financial Reporting Standards: IFRS) への不信感	なし	なし	あり

出典：Linsley et al. (2016) p.996. Table 5 を一部簡略化。

上記の分析結果をどう解釈するかが問題となるが、FRC がコンサル業務として刊行したどの報告書においても、階統制主義と個人主義の世界観に基づく主張が圧倒的多数を占める。階統制主義と個人主義と比べると個人主義の主張が多いので、仮説 1 (b) は支持されない。また、階統制主義と個人主義以外にも、数は少ないが包括主義の主張は存在している一方、孤立主義の主張は 1 つしかないので、仮説 1 (a) もまた支持されない。包括主義者の世界観を反映した主張が少数にとどまったのは、FRC の管轄が民間企業の会計や監査という技術的性格の強い分野であり、資本主義経済がもたらす不条理や不当な格差を正面から扱うものではなかったという事情もあるだろう。例えば、銀行員が過大なボーナスをもらうのは怪しからん、不景気から庶民の家計を守れといった平等主義に典型的な発想をこの分野の技術的提案に仕立てるのは、全く不可能でないにせよ、なかなか難しい。孤立主義は、リンズレイたちのコーディング基準では、恣意的監査、無気

力監査のような主張にしかなり得ず、仮にそのような声が一定数あったとしても、FRCが「真に受けるに値しない」と評価した可能性はあるだろうが、孤立主義の主張が皆無に近かったのが事実であり、仮説1(c)は支持される。さらに、表3、表4、表5、表6から仮説2はおおむね支持される⁽⁴⁰⁾。

数少ない包括主義の主張をしていることで目立っているのは、地方行政年金基金フォーラム（Local Authority Pension Fund Forum: LAPFF）である。包括主義は、民間企業は社会の公器であり、民間企業の会計や監査のあり方は社会全体に影響を及ぼす重要な問題であると考えられる。包括主義者にとって、民間企業や投資家が運用する資本は「みんなのもの」であり、特定の個人や組織が喰い物にするようなことがあってはならない。そこで、包括主義者は、会計や監査における透明の向上を特に重要な課題と捉える。会計や監査に透明性がなければ、資本が持ち逃げされたり、経営者の無能が隠蔽される危険が高まるからである⁽⁴¹⁾。

FRC自身の世界観は、個人主義が主体で階統制主義が副次的である混合型となっている。個人主義が階統制主義を支持する理由は、会社の業績を適切に認識できない投資家が増えると市場がうまく機能しないからである。お上が適正な会計制度や監査をある程度権力的に強制することは、個人主義者の利益にかなう。他方で、FRCが個人主義主体の世界観を持っていることは、FRCが市場における失敗のリスクをゼロにまで下げようという極端な厳しい規制は求めていない点からもわかる。FRCにとって、利潤を得る機会はリスクを伴うものであり、競争的な市場では失敗があり得るからこそ成功も生まれる。したがって、仮説4は支持される。加えて、FRCは各報告書に対する利害関係者の反応を分析した文書も出している

(40) *ibid.*, pp.994-995.

(41) *ibid.*, pp.998-999.

のだが、「自分たちの主張は正しいし、市場関係者からも支持されている」という立場で一貫している。FRCは、不必要なディスクロージャーのために時間・労力・費用のかかる財務報告の作成を企業に義務づけるのをやめ、もっとシンプルな財務報告で済むようにすべきであるという主張を当初から一貫して続けている。FRCの政策提案は、LAPFFのような根本的に世界観が異なるアクターの主張や指摘を真正面から受け止めたものとはなっていない。このことを、リンズレイたちは、規制者が自分自身の世界観に合致した事実や声しか拾おうとしないという点を捉えて、自分で自分を捕虜とする自己捕虜（self-capture）現象であると述べている。得られた証拠は、表面的には仮説3を支持しているようにみえるが、規制者であるFRCは、税金を使って業界の様々な声を公平に拾って公平な提案をするコンサル業務を遂行したのではなく、自己の世界観に合致した証拠や主張だけを拾って「自分たちは正しい」と強弁しているだけである。自ら捕虜収容所に入り、捕虜となって税金で飯を食う当人にとって、自己捕虜状態は快適かもしれないが、それはせいぜいのところ現状維持であって、改革とは呼び得ないであろう⁽⁴²⁾。

会計や監査を含むコーポレート・ガバナンスは資本主義の基軸的諸制度のひとつであり、選挙制度などの政治制度や、政治制度によって規定される諸アクター（株主、経営者、労働者）の政治的連合のあり方を独立変数とするものであって⁽⁴³⁾、どこかの国のベスト・プラクティスがNPM改革によって世界的に広まり、単一のモデルに収斂していくものではない。また、コーポレート・ガバナンスの現実には、市場における自由競争が悪い制度を淘汰し、よりよい制度が自生的に構築されていくというハイエク的なイメージとも合致しない。規制者であるFRCは、LAPFFのような自己

(42) *ibid.*, pp.1000-1003.

(43) 田中・近藤・矢内・上川（2020）第12章。

の世界観とは異なる意見を一応認識してはいるが、自らの政策提案にそれを反映させようとはしない。リンズレイたちの用語では自己捕虜現象と呼ばれる事態が起きていて、NRCは自己の政策提案を常に良いものであると自画自賛を続けている。そこには現状維持志向があるだけで、注目すべきイノベーションは起きていない。リンズレイたちの研究は数年間の動向しか観察しておらず、それを以ってNPM改革が、改革とは名ばかりの現状維持の道具になっていると決めつけるのはおかしいとい反論もあり得るが、NPM改革への過大な期待やNPMが前提としている民間企業信仰には、留保をつけねばならない。

5 公共施設のマイクロ・マネジメント

—刑務所運営の日英比較分析から

前章の冒頭で述べたように、NPMは、行政の仕事は、民間企業の儲け仕事と本質的な差異はないという前提から出発している。この前提は、公共財の理論と真っ向から衝突するわけだが、他方で、NPMは「我々が苦勞して収めた税金を有意義に使ってほしい」という大衆の素朴な願望に応えようとする側面がある。NPMの理論的な欠陥やNPMが主張する個々の改革の不合理な点を指摘するのは比較的容易であるが、NPMと正面から向き合うには、個々の行政の現場を地道にみていく必要がある。そこで、本章では、刑務所運営の実務について日英比較を行ったアヤコ・ナカムラ (Ayako Nakamura) の意欲的な研究⁽⁴⁴⁾を検証する。

ナカムラによれば、NPM改革を格子・集団文化理論 (cultural theory: CT) の枠組みを使って分析した先行研究はいずれも、文化理論の適用に際して名義 (nominal) 尺度を用いてきたことに限界があるという。CT

(44) Nakamura (2016).

が把握しようとする文化的な要素をより正確に把握するためには、間隔 (interval) 尺度として足し引きができるような量的な尺度を用いるのがより妥当である。CT は元々、個々の社会システムの文脈において特定のリスクに対する制度的な態度に焦点を当てるものである。CT は理論的に、2つの次元を設定する。第一に、格子次元である。格子次元では、個々の社会システムにおいて、個人の生活がルールに縛られる度合いを示す。この軸を行政に当てはめれば、官僚制を統制するのにルールや規制でどれほど厳格に縛りつけるのかということになるだろう。第二に、集団次元では、特定の制度においてその構成員たちを排他的に結びつける集団圧力を示唆している。この場合、当該制度の外にある制度の構成員たちは、当該制度の集団圧力には影響されない。このように、2つの軸を設定すると、階統制主義、個人主義、平等主義、運命論の4つの類型が析出される (図1)⁽⁴⁵⁾。



図1 文化理論と統制の諸類型

出典：Nakamura (2016) p.1079. Figure 1.

上記の図からもわかるように、各類型の政府統制の基本的イメージは、階統制主義が広範な監査システムを強制する強力な権威、個人主義が疑似市場の導入による競争の促進、平等主義が政府制度内部の諸個人の中の相

(45) *ibid.*, pp.1077-1078.

互性、運命論者が予測不可能な統制形態が制度の外から持ち込まれるという工夫された無作為性、というものである。フッドたちによる先行研究では、イギリスの刑務所は、刑務所査察官 (HM Inspector of Prisons: HMIP) などによる上からの統制が強いとみなす。また、PFIの導入によって競争の要素も導入された。刑務官の労働組合である刑務官協会 (Prison Officers Association: POA) も刑務所の統制に関わることになり、相互性の要素も導入された。日本では、ごく例外的にPFIが導入された事例があるものの、刑務所の運営は、法務省 (Japanese Ministry of Justice: JMOJ) 矯正局がほぼ一元的に統制しており、階統制的監視は厳格である。しかし、こうした分析では、政府の統制の特質がはっきりしない。まず、ルールを問題とするなら、ウェーバーの古典的な視点に立ち返って、個々の官僚の専門性に沿って、政府内部の分業システムを明確にするルールをまず問題とすべきであろう。次に、集団の統合を問題とするなら、デュルケムの古典的な視点に立ち返って、個々の官僚を組織に統合していくことと官僚制の内部の個々の官僚の間での労働の分業を関連づけて考察すべきであろう。また、フッドたちの先行研究では、統制の客体が予測不可能な形で統制されることと運命論と規定していたが、デュルケムの発想を生かして、官僚制のメンバーの間に連帯が欠如しているがゆえに職業的な専門化が一貫した形で機能しないことを、運命論的制度の特徴と捉えるのが適切ではないか。フッドたちの先行研究は、名義尺度を採用しているため、NPM改革後に生じた各国の官僚制的統制の多様性を捉えるには成功しているが、個々の統制手段の数量的な比較ができないという欠点がある⁽⁴⁶⁾。

ナカムラは、刑務所運営全般ではなく、刑務所運営における受刑者の自殺コントロールのあり方に焦点を当てる。格子次元 (y 軸) では、そうしたリスク・コントロールに関わる専門的ルールの数をカウントする。つま

(46) *ibid.*, pp.1079-1082.

り、格子次元における y の値の増加は、そうしたルールの総数の増加を示す。したがって、 $y \geq 0$ の値を取る。他方で、集団次元 (x 軸) は、その行動や思考様式が似通ったメンバーたちによって構成される集団の数によって計測される。すなわち、政府統制に参加できる外部者の数が少ないほど集団軸における x の値は大きくなる。集団軸の値を操作化するために、リスク・コントロールに関する業務プロセスに参加する権限を有する外部アクター (n) をカウントする。この場合は n が高いほど低集団を意味するので、 $-x \leq 0$ となる⁽⁴⁷⁾。実証分析に入る前に、日英両国の受刑者の自殺、受刑者の犯罪状況、刑務所の状況に関わる基本的統計をみておこう (表7)。

表7 日英両国の受刑者および刑務所の状況に関する統計

	国	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
自殺者数	イギリス	67	92	60	60	59	54	66
	日本	18	21	25	17	23	18	21
受刑者 100人当 たりの自 殺者数	イギリス	0.86	1.15	0.73	0.72	0.71	0.63	0.79
	日本	0.22	0.26	0.33	0.23	0.32	0.26	0.31
暴行犯の 人数	イギリス	15057	15272	15959	15180	14335	15440	14511
	日本	11	17	29	16	7	4	6
受刑者 1000人 当たりの 暴行犯の 人数	イギリス	192.72	190.39	193.27	181.67	172.60	179.26	172.94
	日本	0.14	0.21	0.38	0.21	0.10	0.06	0.09
刑務所収 容者数	イギリス	78127	80216	82572	83559	83055	86131	83909
	日本	81255	79809	76881	75250	72975	69876	67088
成人向け 刑務所関 係公務員 数	イギリス	45711	46607	47357	46259	45028	41746	39818
	日本	16288	16626	17018	17390	17741	17904	18013

出典：Nakamura (2016) p.1085. Table 1 を一部簡略化。

(47) *ibid.*, pp.1082-1083.

イギリス、日本双方とも受刑者の取り扱いを定めた議会立法が存在する。むしろ、法律の文言は抽象的なので、受刑者の取り扱いの細部を定めた規則として、イギリスでは、刑務所規則 (Prison Service Orders: PSOs) や刑務所指令 (Prison Service Instructions: PSIs) がある。他方で、日本ではこの種の細則に相当するのは、法務省が定めた訓令や通達である。イギリスの刑務所は、イギリス司法省が管轄するエージェンシーの一部であり、11 の地区事務所と 134 の地方施設がある。他方、日本の刑務所は法務省矯正局が一元的に管理し、8 つの地域事務所と 188 の刑務所がある。表 6 からすると、受刑者の自殺に関するパフォーマンスは日本のほうが概して良好である。また、イギリスの刑務所スタッフの人数が日本のそれのおよそ 3 倍にも上っていることも目立つ。イギリスでは、受刑者の自殺抑止業務は、イギリスでは PSO2700 に基づいて実施される。日本では、受刑者の自殺防止に関してイギリスの PSO2700 に相当する詳細な規則は定められていない⁽⁴⁸⁾。

x=集団, y= 格子, s=suicide, e=イギリスの刑務所, j=日本の刑務所とする。まず、イギリスの事例について、格子次元を計測する。PSO2700 は受刑者の自殺防止に関し、拘留およびチームワークにおける評価とケア (Assessment, Care in Custody and Teamwork: ACCT) という詳細な手続きを決めている。第一に、この手続きを運用するのが安全拘留チーム指導官 (Safer Custody Team Leader) である。第二に、自殺防止調整官 (Suicide Prevention Co-ordinators) が自殺リスクの高い受刑者の ACCT 運用計画を作成する責任を負う。第三に、ACCT 訓練官が刑務官たちに ACCT の手続きを習熟させる仕事をしている。第四に、ACCT ケースマネージャー (Case Managers) が上級刑務官のなかから任命され、個々の ACCT 計画のケースレビューチームを率いる。第五に、受刑者の自殺リ

(48) *ibid.*, pp.1084-1085.

スク評価をサポートするために、受け入れ担当官あるいは医療担当官のなかから ACCT 評価官が任命される。5つの公式規則に従って個別に仕事をする五種の専門担当官が存在することから、 $y_{es}=5$ となる⁽⁴⁹⁾。

続いて、イギリスの事例について、集団次元を計測する。第一に、イギリスの刑務所は、NHS (National Health Service) とパートナーシップ関係にある。第二に、司法大臣が任命する刑務所査察官は刑務所を査察し、その結果を司法大臣に報告する責務がある。第三に、独立監視理事会 (Independent Monitoring Boards: IMB) は ACCT の手続きに参加する権限がある。理事会の委員は、刑務所外部の一般市民から任命され、刑務所運営の日常を監視している。第四に、司法省から任命された刑務所・保護観察オンブズマン (Prison and Probation Ombudsman: PPO) が受刑者からの不平不満や、受刑者の自殺の全事案を調査する権限を有している。第五に、警察の捜査がある。第六に、検視官による査問と調査がある。刑務所関係職員とは独立した六種のアクターが存在することから、 $x_{es}=-6$ となる⁽⁵⁰⁾。

次は、日本の事例について、格子次元を計測する。日本の刑務所では、受刑者は小集団に分けられ、2人の担当官によって管理される。彼らは5年から10年かけて仕事を覚えるが、彼らの業務を細かく規定する公式の規則やマニュアルはなく、彼らの業務における裁量は大きい。受刑者の自殺防止は、担当官の裁量的業務である。換言すると担当官以外、受刑者の自殺防止業務に責任を持つアクターはいないので、 $y_{js}=1$ となる。最後に、集団次元を計測する。日本の刑務所には、受刑者の自殺コントロールに直

(49) *ibid.*, p.1086.

(50) *ibid.*, p.1087. ちなみに、POAの活動については、POAが受刑者の自殺リスクのコントロール過程に介入する権限を何ら司法省から与えられていないので、集団次元にはカウントされない (*ibid.*, p.1091.)。

接参加するような査察制度がない。2003年に刑務所視察委員会が発足したが、刑務所を単に訪問するだけであり、刑務所運営に関与する権限は何ら有していない。したがって、ここでは外部集団としてカウントすることはできない。法務省矯正局から独立したアクターとしては、警察官と検察官しかいない。したがって、 $x_{js} = -2$ となる⁽⁵¹⁾。これらの分析結果を、図2にまとめた。

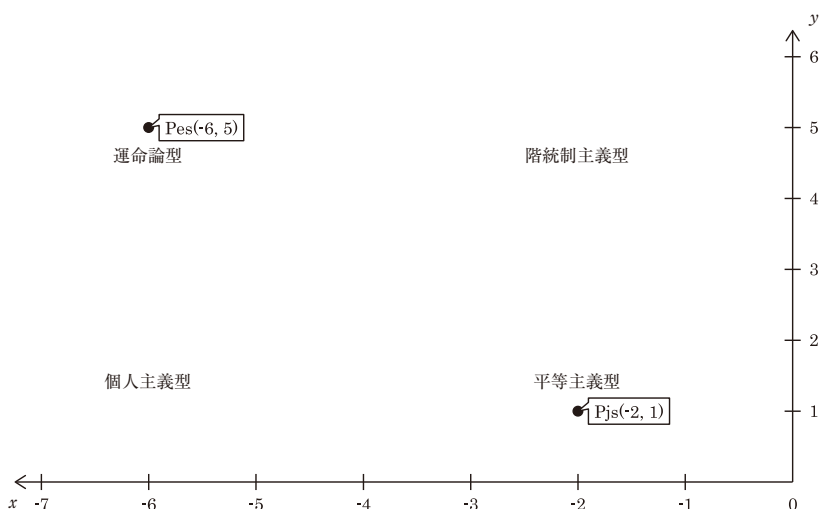


図2 文化理論に基づくイギリスの刑務所と日本の刑務所の分析結果

出典：Nakamura (2016) p.1089. Figure 2を一部簡略化。

図2によれば、イギリスの刑務所における受刑者の自殺リスクのコントロール体制は、運命論型である。自殺リスクの高い受刑者に関する健康状態の情報は、医療スタッフだけが知っていて、他の関係者とは共有されない。このように、受刑者に関する情報が一貫した形で管理されないため、

(51) *ibid.*, pp.1087-1088.

受刑者が自殺した事案において、当該受刑者が自殺した理由の特定がしばしば困難となっている。加えて、HMIPに査察が抜き打ちで行われるといった人為的無作為性の統制システムが組み込まれている⁽⁵²⁾。

日本の刑務所における受刑者の自殺リスクのコントロール体制は、平等主義型である。受刑者の自殺リスクをコントロールするのは、同質性が高く、大きな裁量を与えられた刑務官集団に限定されている。こうした体制においては、業務を担う刑務官集団に同調圧力が強くかかるため、長時間の残業が常態化したり、市民に対する説明責任を欠いた独善的な業務遂行が繰り返されることにつながる。現に、名古屋刑務所の複数の刑務官が受刑者に暴行を加え死亡させる事件が発生しており、事態は深刻である。日本の刑務所運営は、外部のアクターが実効的な監視や関与を行う仕組みがないので、制度的な硬直性（institutional immobility）が大きく、刑務官の世代交代による漸進的変化くらいしか変化を期待できる要因はない⁽⁵³⁾。

以上の分析により、集団次元、格子次元をそれぞれ間隔尺度とすることによって、より体系的な日英比較を行うことができたが、課題もある。第一に、分析単位の問題がある。研究の目的が違えば、分析単位を変える必要がある。第二に、事例によっては、部外者と部内者の区別が難しい場合がある。第三に、こうした分析を、政府が行うリスクマネジメント一般にまで拡大していけるかという問題がある。最後に、この分析で用いた間隔尺度はあくまで代理指標であるため、集団次元や格子次元を適切に計測できているのかという問題がある⁽⁵⁴⁾。

(52) *ibid.*, pp.1088-1089.

(53) *ibid.*, pp.1089-1090.

(54) *ibid.*, p.1091.

6 おわりにかえて—緊縮財政下の公務取引

本稿の最後に、各国のNPM改革を別の視角から位置づけようとするロジたちの公務取引(PSB)論を追う。PSBとは、公務員の報酬(reward)、能力(competency)、忠誠(loyalty)のあり方を指す用語である⁽⁵⁵⁾。NPM改革は慢性的な不景気と財政危機、国家の失敗を背景にしているので、公務員の報酬に対する各国政府の態度は自ずと厳しくなる(表8)。

表8 主要国の公務報酬や公務員数の削減(おおむね2008年から2011年までの期間)

手段	国名
給与額の凍結	ブルガリア(2011年から2013年)、ポーランド(2011年)、スロベニア(2011年)、フランス(2011年から2013年)、ルクセンブルグ(2010年)、イギリス(2010年から2012年)、スペイン(2010年)
給与額の削減	ドイツ(2.5%)、アイルランド(15%)、ギリシャ(15%加えて諸手当の削減8%、年金の削減10%)、ポーランド(3.5~10%2010年)、クロアチア(6%2009年)、ブルガリア(10%2010年)、ルーマニア(25%加えて諸手当の削減15%)、スペイン(5%)、ハンガリー(8%)、エストニア(8%)、ラトビア(15~50%)、リトアニア(11%)
新規採用の凍結	オーストリア、カナダ、ギリシャ(2010年)、アイルランド、イタリア、日本、スペイン、ポルトガル
人員削減計画	アイルランド(12%2010年から2014年)、オランダ(15%4年以上の期間)、ポーランド(10%)、イギリス(中央政府だけで23%)、ギリシャ(20%2011年から2013年)、ルーマニア(15%)、エストニア(15.5%2007年から2010年)、日本(5%2005年以降)、スロベニア(年1%2004年以降)、ドイツ(全体の6%4年以上の期間)、エストニア(11%2008年から2011年)、ラトビア(29%)

出典：Lodge and Hood (2012) p.80. Table 1.

表8のデータはOECDのデータと、フィナンシャル・タイムズ紙およびガーディアン紙の調査データに基づいており、網羅的なものではないが、給与や人員を中心とする公務員に対する報酬について、リーマンショック

⁽⁵⁵⁾ Lodge and Hood (2012) p.79.

後の深刻な景気後退局面において、日本を含む各国政府が公務員に対する厳しいリストラを実施してきたのは事実である。ロジたちは2009年の日本の民主党政権成立に言及し、幹部官僚たちが天下りによって高い報酬を得てきた長年の慣行を民主党政権が廃止したのは、PSBの観点から注目に値すると指摘している。そうはいつても、よくみると、PSBにかかった圧力は国によって異なるし、これはリーマンショック後の景気後退の様相が国によって異なることを反映している。さらに、不景気による財政難はPSBにかかる諸種の圧力のうちのひとつにすぎず、今後を展望すると財政難以外にも様々な危機がPSBにのしかかってくることは必定である⁽⁵⁶⁾。

リーマンショック後の財政危機は、各国のPSBのあり方を4つの方向に分岐させていく可能性がある。第一に、NPM改革全盛期の1980年代と1990年代とは、公務員に求められる能力が違ってくる。リーマンショックのような深刻な金融システム危機においては、公務員が大規模な信用不安を乗り切れるような政策パッケージを示せるかどうか重要なポイントとなる。この種の経済システム運営能力が重要となる国家を「指導国家 (directing state)」と名づけよう。第二に、リーマンショックによって国債危機 (sovereign debt crisis) が発生し、否応なく公務部門の一層のリストラに踏み切らざるを得ない国々も少なくない。NPM改革全盛期以来の、公務部門に一層の経済合理性を求める改革が続いていく。このような国々では、民間企業に公共サービス供給の多くを担わせて公共支出を節約したり、公共サービスを民間企業が利潤を得るビジネスチャンスに変える能力が公務員に求められる。これは、「空洞国家 (hollow state)」を運営する能力である⁽⁵⁷⁾。

⁽⁵⁶⁾ *ibid.*, pp.80-81.

⁽⁵⁷⁾ *ibid.*, pp.82-83.

第三に、リーマンショックによって民間企業による寄付が干上がったアメリカでは、公共サービス供給の現場において、フードバンクやテント村の運営といった形で地域のコミュニティ団体やボランティア団体 (community and voluntary organizations: CVOs) が存在感を示した。この現象はリーマンショック後に限った話ではなく、巨大官僚制組織や利潤至上主義の民間企業では質・量ともに適切な水準で公共サービス供給を担えないので、市民が自発的な結社を組織して公共の仕事を担うべきであるという長い伝統を持つアメリカ的理想を引き継いでいる。CVOs が学校や自警団、消防会社、患者の自助グループなど広範な分野で活躍している「地域共同体主義国家 (local communitarian state)」では、公務員は地域の実情に合わせ、無数の CVOs から市民が望む結果を出せる組織を見出し、それらの組織に仕事を委託する (commissioning) スキルが求められる。もちろん、CVOs に公共の仕事を任せれば全て美談に終わるというわけではない。第四に、金がないので他に取るべき方途がないという名目で、民間企業なり CVOs なり何らかの代替的な引き受け先が準備されないまま、必要不可欠な公共サービスが大量に放棄される危険がある。例えば、2011年のアメリカでは、全米で二番目に危険な都市とされたニュージャージー州のカムデン市で、警察官の45%と消防部の三分之一がリストラされるという事態が発生した。このような極限的な状況では、公務員はCVOsに仕事を頼むどころではなく、自らの保身で手一杯になるだろうし、警察と消防を削られて何より困るのは、放火や殺人、強盗などの凶悪犯罪の脅威に一層さらされることになる一般市民であろう。このように、公務員が保身とその場しのぎに汲々となる。このような状態の国家を、「場当たり国家 (coping state)」と呼ぶ⁽⁵⁸⁾。

財政危機に対するこれら4つのタイプの国家の対応とPSBのあり方を

⁽⁵⁸⁾ *ibid.*, pp.84-85.

まとめたのが次の表である（表9）。

表9 PSBと財政危機に対する国家の対応

PSBの諸次元	指導国家	空洞国家	地域共同体主義国家	場当たり国家
能力	新種のテクノクラティックな自律的組織化能力	業界寄りの機動的な調達および契約締結能力	仲介能力 ファシリテーション・スキル	無理ゲー（impossible jobs）を何とかする能力
報酬	長期的観点からの誘因；個別利害間の紛争を超えた視野から	年金制度上の有利性はない；民間市場と同様の給与；公私の壁を行き来する；個別利害間の紛争を調停できない	話術のプロ（talking professionals）と同レベルの報酬	予測不可能な報酬
忠誠	権力の運用を任された者としての制度的忠誠心 プロフェッショナルリズム	ドライな忠誠 自分に有利な条件を示してくれる組織への道具的忠誠心	地域の実情に応じた共通善への献身	短期的利益目当てであり、組織への信頼はない

出典：Lodge and Hood (2012) p.86. Table 2 を一部簡略化。

続いて、各種の脆弱性にどれほど各国がさらされているのかみていこう。まず、財政的脆弱性についてである。財政赤字については、当該国がGDPの3%以下なら1点、GDPの6%以下なら2点、それ以上は3点とし、国債については、当該国がGDPの60%以下なら1点、GDPの90%以下なら2点、それ以上なら3点として、両者を合算して格付けし、さらに2006年と2012年の時点の格付けを比較する（表10）⁽⁵⁹⁾。

(59) *ibid.*, p.87.

表 10 OECD 諸国の財政的脆弱性を比較する

財政的脆弱性の度合い	2006 年	2012 年
高 (5 点ないし 6 点)	ギリシャ, ハンガリー, イタリア	ギリシャ, フランス, アイルランド, 日本, ポーランド, ポルトガル, イギリス, アメリカ
中 (3 点ないし 4 点)	オーストリア, ベルギー, カナダ, フランス, ドイツ, 日本, ポーランド, ポルトガル, スロベニア, アメリカ	オーストリア, ベルギー, カナダ, デンマーク, ハンガリー, アイスランド, イタリア, オランダ, ニュージーランド, スロバキア, スペイン
低 (2 点)	オーストラリア, チェコ, デンマーク, フィンランド, アイスランド, 韓国, ルクセンブルグ, オランダ, ニュージーランド, ノルウェー, スペイン, スウェーデン, スイス, イギリス	オーストラリア, チェコ, ルクセンブルグ, ノルウェー, 韓国, スウェーデン, スイス

註：対象は OECD 諸国に限定。

出典：Lodge and Hood (2012) p.88. Table 3 を一部簡略化。

表 10 から読み取れるのは、低脆弱国の数が激減したということであるが、高脆弱国でも、日本、ポーランド、イギリス、アメリカの 4 か国は自国通貨を発行しており、その他のユーロ圏の国々とは事情が異なる。ユーロ圏の高脆弱国には、公共サービス削減の厳しい圧力がかかるだろう。財政的な脆弱性があまりに高まると、公務員の能力として、公共サービスや公共資産を民間企業に切り売りしてでも金を稼ぐ能力が求められる可能性があるものの、国家としてそこまで深刻な状況にすぐさま直面する国が出てくるとは想定しにくい。そうはいつでも、周期的に繰り返されるバブル景気とそれが崩壊した後の信用不安に適切に対処する経済的な監視能力 (economic oversight capabilities) は、どの国の公務員にもより一層求められていくであろう。忠誠に関しては、「指導国家」における公務員は、特権的な地位を固めて高給を維持しつつも、本業以外の天下りのような役得はすべからず廃止せよとの圧力がかかったり、「空洞国家」における公

務員は、副業に走る傾向が強まることが想定される⁽⁶⁰⁾。

国家は、財政面以外にも多種多様な脆弱性にさらされており、パンデミックや安全保障危機など予測不可能な危機に見舞われる可能性があるが、OECD 諸国が共通して直面することが確実なのは、人口構成上の脆弱性と環境上の脆弱性である。人口構成上の危機とは要するに、人口高齢化に伴う脆弱性である。人口高齢化によって、税や社会保険料を支払う労働人口が減り、他方で各種社会保障給付を受け取る高齢者層は確実に増える。そうすると、年金を始めとする賦課方式の社会保障プログラムの大半は持続可能性が失われる。それだけなら、政治家が官僚に社会保障財政の帳尻合わせを命じれば済むという話かというところではなく、認知症罹患者の激増など人生の長寿命化に伴う深刻な社会問題に国家は対応せねばならない。人口構成上の脆弱性については、2009年の老齢依存人口比率（労働人口に対する退職者人口の割合）を用いる。この比率が0.58を超える場合は高脆弱国、0.38以上0.58以下の場合は中脆弱国、0.38未満の国は低脆弱国と格付けする⁽⁶¹⁾。

各国の格付けは以下の通りである（表11）。

表 11 OECD 諸国の人口構成上の脆弱性を比較する

人口構成上の脆弱性の度合い	OECD 諸国
高	チェコ、ドイツ、ギリシャ、イタリア、日本、韓国、ポーランド、ポルトガル、スペイン
中	オーストリア、ベルギー、カナダ、デンマーク、フィンランド、フランス、ハンガリー、アイルランド、ルクセンブルグ、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、スロバキア、スウェーデン、スイス、イギリス
低	オーストラリア、アイスランド、メキシコ、トルコ、アメリカ

注：格付けに用いたデータは、2009年時点のものである。

出典：Lodge and Hood (2012) p.91. Table 4 を一部簡略化。

(60) *ibid.*, pp.87-89.

(61) *ibid.*, pp.90-92.

人口構成上の高脆弱国がまず直面するのは、公務員制度の矛盾である。この状況で公務員の60歳定年制を維持しようとする、年金財政上、民間企業労働者に70代になっても働くよう義務づけざるを得なくなるから、公務員年金のみを優遇するのは政治的に困難となるだろう。だからといって、公務員の定年を民間に準拠して引き上げれば、幹部ポストは老人だらけとなり、昇進が遅れる若手公務員の士気は下がるだろう。中高年の公務員には酷な要求になるかもしれないが、増大する社会保障給付を少しでも抑制すべく、デジタル化やオンライン化を推進せねばならず、そうしたシステムを構築・運営する能力が公務員に求められていくことになる⁽⁶²⁾。

環境問題の深刻化は、行政にも大きなストレスをかける。感染症の予防、食料安全保障、洪水などの自然災害の激甚化、ゴミ問題、水源問題、下水道、砂漠化など市民生活の脅威となる環境関連問題は多く存在している。一度に大量の市民を避難させる技術（mass evacuations）の開発や運用など、一国家や一企業の手には余る課題が山積している。各国が直面している環境問題の深刻さをどう計測するかが問題となるが、ここでは、イェール大学が開発した2010年環境パフォーマンス指標（Environmental Performance Index: EPI）に基づく計測値を利用する。EPIが85を超えた場合は低脆弱国、EPIが85以下70以上の場合は中脆弱国、EPIが70未満の国は高脆弱国と格付けする⁽⁶³⁾。

各国の環境上の脆弱性を格付けした結果は、次の通りである（表12）。

(62) *ibid.*, p.91.

(63) *ibid.*, pp.92-93.

表 12 OECD 諸国の環境上の脆弱性を比較する

環境上の脆弱性の度合い	OECD 諸国
高	オーストラリア, ベルギー, カナダ, デンマーク, ギリシャ, ハンガリー, アイルランド, 韓国, ルクセンブルグ, メキシコ, オランダ, ポーランド, トルコ, アメリカ
中	オーストリア, チェコ, フィンランド, フランス, ドイツ, イタリア, 日本, ニュージーランド, ノルウェー, ポルトガル, スロバキア, スペイン, イギリス
低	アイスランド, スウェーデン, スイス

注：格付けに用いたデータは、2010年 EPI に基づく各国の数値である。

出典：Lodge and Hood (2012) p.93. Table 5 を一部簡略化。

各国について、これら三種類の脆弱性の値を足し上げ、合成指標化して格付けした結果は次の通りである（表 13）。

表 13 OECD 諸国の複合的脆弱性を比較する

複合的脆弱性の度合い	OECD 諸国
高 (8-9)	ギリシャ, アイルランド, 日本, ポーランド, ポルトガル
中 (6-7)	オーストリア, ベルギー, カナダ, チェコ, デンマーク, フィンランド, フランス, ドイツ, ハンガリー, イタリア, 韓国, ルクセンブルグ, オランダ, ノルウェー, ニュージーランド, スロバキア, スペイン, イギリス, アメリカ
低 (3-5)	オーストラリア, アイスランド, スウェーデン, スイス

出典：Lodge and Hood (2012) p.95. Table 6 を一部簡略化。

最後に、脆弱性のタイプと PSB との関連性を以下の表にまとめる（表 14）。

表 14 脆弱性のタイプと PSB との関連性

PSB の諸次元	(a)国債と財政赤字	(b)高齢化社会	(c)環境問題
(1)公務員の能力に対する要求	長期的視野に立った新たな経済・財政運営能力	新たな社会工学上の技術を利用して公共サービス供給を効率的かつ効果的に実施する能力	新たな予測・緩和・予防能力
(2)公務員の報酬に対する要求	金銭的報酬の切り下げを求める圧力	公務員年金の給付水準の削減と公務員の退職年齢を引き上げに対する強い要求	官僚制そのものをグリーン経済化せよという強い要求
(3)公務員の忠誠のあり方への影響	(a)(1)と(a)(2)との間に対立によって公務員の忠誠心が揺らぐ	(b)(1)と(b)(2)との間に対立によって公務員の忠誠心が揺らぐ	短期的な対応と長期的視野に立った環境保護の必要性の間で公務員の忠誠心が揺らぐ

出典：Lodge and Hood (2012) p.96. Table 7 を一部簡略化。

表 13 によれば、日本は三重苦にあえぐ 5 か国にランクインしているが、ロジたちは、日本のみが第二次大戦後の焼け野原から立ち上がり、通産省の指導によって奇跡的な経済成長を成し遂げた「指導国家」的アプローチの歴史を持つ国であると意味深な指摘をしている。表 9 にもあるように、「指導国家」的アプローチ以外にも国家としての対応の選択肢はあり得るが、彼らは、日本のようなジニ係数が高い国家において、「地域共同体主義国家」のアプローチを採用するのは危険であるとも述べている。国際比較の観点からすれば、彼らの分析は、各国の置かれた状況と取り得る選択肢によって PSB にかかる圧力のあり方が変わり、したがって、国ごとに行政の未来像が変わってくることを示唆しているが、他方で、日本の行政が少なくとも OECD 諸国のなかでは、最悪レベルの苦境に置かれていることを鮮明にした⁽⁶⁴⁾。

日本経済論の教科書では、戦後日本の経済成長のスプリングボードと

(64) *ibid.*, pp.95-98.

なったのは、朝鮮戦争特需や都市化に伴う住宅や耐久消費財の需要増大であると説明されている⁽⁶⁵⁾が、通産省などの官僚制による戦略的な政策展開の役割を重要視したとしても、現在の日本の官僚制は、経済状況が最も良かった1980年代後半と比べて大きく変質しており、「執行現場で把握した担当係の知見が吸い上げられる機会が少なくなり、政治的発注に対して下請け的な無理をしなければならない場面も増えてきている⁽⁶⁶⁾」「2012年に成立した第二次安倍政権が…（中略）…実現したのは…（中略）…国民から閉ざされたところで政権が専属の手足として官僚を使う仕組みである⁽⁶⁷⁾」といった「場当たり国家」的な現状を示唆する指摘が出てきている。このような変化は公務員の「家臣化」とも表現され、日本最優秀の人材が公務員という職業を忌避する一因となっている⁽⁶⁸⁾。「場当たり国家」日本において、賢く有能で見込みある若者が公務員を自己の職業として選択しないのは理にかなっているが、1980年代の第二臨調行革以来、40年近く連綿と続いた行政改革がそうした事態を招いたのだとすれば、日本の行政改革は失敗であったといわざるを得ない。

行政学の教科書では、NPM改革の実例として、イギリスの強制競争入札制度（CCT）、市場化テスト、PFI、エージェンシー制度、アメリカの国家業績レビュー（NPR）、ニュージーランドにおける任期制の公募職としてのチーフ・エグゼクティブ制度⁽⁶⁹⁾、日本の指定管理者制度⁽⁷⁰⁾といった事例が挙げられている。既出のものもなかにはあるが、各々について簡単に触れておくと、CCTは、ゴミ処理や道路管理、給食など地方政府が従

(65) 根岸・中泉編著（2021）第14章。

(66) 嶋田（2022）66頁。

(67) 嶋田 前掲書 109頁。

(68) 嶋田 同上。

(69) 伊藤・出雲・手塚 前掲書 第4章。

(70) 風間・岡本・中沼・上崎（2018）第24章。

来供給してきた行政サービスを文字通り強制的に入札にかけさせるというもの、市場化テストとは、公共サービス供給の担い手を決めるに際して、官民の組織が対等な立場で競争するというもの、PFIは、民間資金を活用した社会資本の整備・運営、エージェンシー制度とは、各省庁から政策執行部門を切り出してエージェンシーとし、エージェンシーの長を任期制の公募職とした上で、各省庁の大臣は各エージェンシーが達成すべき業績目標などを記した枠組協定書をエージェンシーの長と交わすというもの、アメリカのNPRは、各省庁に目標やミッションの明確化、内部規則の簡素化、現場への権限移譲、業績評価の実施を求めるもの、ニュージーランドのチーフ・エグゼクティブ制度とは、各省庁の事務次官をチーフ・エグゼクティブとし、任期制の公募職とした上で、各省庁の大臣はチーフ・エグゼクティブが提供する公共サービスを購入するという一種の契約関係を結ぶこと、日本の指定管理者制度は、スポーツ施設、都市公園、公共図書館、社会福祉施設などの公の施設の運営・管理を、自治体が民間企業やNPO法人などを指定して行わせ、自治体はその対価を払うというものである。上記の諸改革の全部が全部失敗に終わったわけではないが、意図せざる結果、副作用による混乱や被害を招いた改革も少なくなく、本稿の第1章や第2章で扱った、改革が意図せざる結果や副作用を引き起こす各種転換メカニズムの理論をこうした失敗事例の分析に適用していくことが今後の研究課題となるだろう。

各省庁による規制や補助金によって、その在り方が大きく左右される官製市場、つまりは個別行政分野におけるNPM改革についても、その意図せざる結果や副作用をもたらすメカニズムの詳細な解明は重要な研究課題である。実は、NPMという用語やシーバーの枠組みを明示的に用いてはいないが、高等教育・学術研究分野における文科省のNPM的な諸改革の失敗とその失敗に至る因果メカニズムの詳細な分析を行った先行研究はす

でであり⁽⁷¹⁾、同様の研究は多分野の行政についても待たれるところである。

高等教育・学術研究分野における文科省の近年のNPM改革は、国立大学法人化、学長に対する独裁的権限の付与、競争的資金の増加、民間企業並みの労働の柔軟性といったメニューが並んでいるが、それらの改革がもたらした結果は、文科省による恣意的な国立大学総長人事、大学学長による恣意的な学部長・教授人事、市長とその側近たちによる公立大学の私物化、文科省OBたちによる私立大学への大量の天下り、巨額の研究資金を持つ教授による院生に対するパワハラ横行、人材派遣会社と結託した大学経営者による教職員のリストラ部屋送りなど、高等教育業界全体が私利私欲に憑りつかれた公私の大学関係者たちの草刈り場と化している⁽⁷²⁾。これは、シーバーのいう悪用に相当する事態である。悪用が横行する大学業界によって、現役の大学院生や大学生、大学進学を志望する受験生たちが未来を奪われることのないよう一刻も早く有効な手を打つ必要があるが、大学関係者たちの動きは鈍い。誠に憂慮に堪えない。

謝辞：本研究は、公益財団法人日東学術財団の助成を受けた成果である。

参考文献

- 青木栄一（2021）『文部科学省一揺らぐ日本の教育と学術』中央公論新社。
伊藤正次・出雲明子・手塚洋輔（2022）『はじめての行政学〔新版〕』有斐閣。
風間規夫・岡本三彦・中沼丈晃・上崎哉（2018）『行政学の基礎』一藝社。
木下斉（2016）『地方創生大全』東洋経済新報社。
佐藤郁哉（2019）『大学改革の迷走』筑摩書房。
嶋田博子（2022）『職業としての官僚』岩波書店。

(71) 佐藤（2018）を参照されたい。

(72) 田中（2023）を参照されたい。

- 田中圭太郎 (2023) 『ルポ 大学崩壊』 筑摩書房。
- 田中拓道・近藤正基・矢内勇生・上川龍之進 (2020) 『政治経済学—グローバル化時代の国家と市場』 有斐閣。
- 根岸毅宏・中泉真樹編著 (2021) 『アクティブ・ラーニングで学ぶ 日本の経済』 東洋経済新報社。
- Christopher Hood (1995) 'Contemporary Public Management: a New Global Paradigm?' *Public Policy and Administration*, Vol.10, No.2, 104-117.
- Christopher Hood and Guy Peters (2004) 'The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?' *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.14, No.3, 267-282.
- Philip Linsley, Robert McMurray and Philip Shrivs (2016) 'Consultation in the Policy Process: Douglasian Cultural Theory and the Development of Accounting Regulation in the Face of Crisis' *Public Administration*, Vol.94, No.4, 988-1004.
- Martin Lodge and Christopher Hood (2012) 'Into an Age of Multiple Austerities? Public Management and Public Service Bargains across OECD Countries' *Governance*, Vol.25, No.1, 79-101.
- Ayako Nakamura (2016) 'Controlling Risk Inside Modern Government: Developing Interval Measures of the Grid-Group Dimensions for Assessing Suicide Risk Control Systems in the English and Japanese Prison Services' *Public Administration*, Vol.94, No.4, 1077-1093.